

Nota Técnica 01/2025

O PROPAG SERÁ UM AUXÍLIO PARA A REESTRUTURAÇÃO FISCAL DO ESTADOS OU UM PALIATIVO?

O Programa de Pleno Pagamento da Dívida dos Estados junto à União – PROPAG foi sancionado no dia 14 de janeiro de 2025 pelo Presidente Luiz Inácio Lula da Silva. A Lei Complementar nº 212/2025, cuja proposta inicial partiu do Senado e voltou para esta casa após aprovação da Câmara dos Deputados, foi amplamente discutida entre os estados da federação, com o objetivo de atender aos diversos interesses. Neste sentido, o Estado do Rio de Janeiro levou uma pequena vantagem ao contar com o Deputado Dr. Luizinho (PP/RJ) como relator do projeto na Câmara, além da simbólica presença do Governador Cláudio Castro na sessão de aprovação.

O PROPAG chega em um momento de aperto financeiro para alguns estados, principalmente, Rio de Janeiro, Minas Gerais e Rio Grande do Sul, que, não coincidentemente, estão sob o Regime de Recuperação Fiscal. No caso do estado fluminense há ainda o agravo do descumprimento dos compromissos assumidos no Regime, segundo avaliação da União sobre as contas de 2023, acionando em 2024 gatilho que aumenta o pagamento do serviço da dívida como penalidade. Com isso, o Governo do Estado do Rio de Janeiro recorreu ao Supremo Tribunal Federal alegando insuficiência financeira para arcar com o súbito aumento no pagamento da dívida à União argumentando, inclusive, com os efeitos negativos sobre as receitas estaduais das Leis Federais 192¹ e 194². Assim, o estado do Rio de Janeiro vem sobrevivendo sob os efeitos de liminar exarada pelo Ministro Dias Tófolli, que suspende a penalidade do Regime e fixa as parcelas a serem pagas aos mesmos valores despendidos em 2023.

1 LEI COMPLEMENTAR Nº 192, 11 DE MARÇO DE 2022 - Define os combustíveis sobre os quais incidirá uma única vez o Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), ainda que as operações se iniciem no exterior; e dá outras providências.

2 LEI COMPLEMENTAR Nº 194, DE 23 DE JUNHO DE 2022 - Altera a Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 (Código Tributário Nacional), e a Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996 (Lei Kandir), para considerar bens e serviços essenciais os relativos aos combustíveis, à energia elétrica, às comunicações e ao transporte coletivo, e as Leis Complementares nºs 192, de 11 de março de 2022, e 159, de 19 de maio de 2017.

O PROPAG traz inovações importantes, principalmente em relação aos refinanciamentos de dívidas anteriores, como a Lei n.º 9.496/1997 e os dois Regimes de Recuperação Fiscal dos anos de 2017³ e 2021⁴. Os objetivos desta nova proposta é promover a revisão da dívida dos estados; apoiar a recuperação fiscal; e criar condições estruturais por meio Fundo de Equalização Fiscal com vistas a aplicação de recursos em ao incremento de Produtividade, enfrentamento das mudanças climáticas, melhoria da infraestrutura, segurança pública e educação profissional.

Os estados brasileiros terão o ano de 2025 inteiro para discutir quais serão os ativos que cederão como contrapartida ao abatimento da dívida com a União, pois terão prazo final para adesão se encerrando em 31 de dezembro.

Importante esclarecer que o texto do PROPAG aprovado no Senado Federal sofreu vetos importantes pela Presidência da República que alteram diretamente as tratativas dos governadores com o Congresso Nacional à época da elaboração da Lei.

O principal veto está relacionado a possibilidade de os Estados amortizarem suas dívidas com o Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (FNDR) o qual daria um alívio enorme no fluxo financeiro nos Estados. Seria uma boa chance desses entes realmente terem uma recuperação fiscal e um progressivo ajuste de suas contas. Além disso, este veto reduz a possibilidade de os entes alcançarem o montante de recursos para abater o pagamento do estoque da dívida com a União que atenda aos requisitos de juros reais zero, conforme estabelecidos no artigo 5º da Lei do PROPAG.

O Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (FNDR) foi desenvolvido com a reforma tributária e instituído pela Emenda Constitucional nº 132/2023, com o objetivo de reduzir as desigualdades regionais e sociais mediante de entrega de recursos da União a Estados e Distrito Federal para serem aplicados em infraestrutura, fomento a atividades produtivas e desenvolvimento científico e tecnológico e à inovação.

3 LEI COMPLEMENTAR Nº 159, DE 19 DE MAIO DE 2017 - Institui o Regime de Recuperação Fiscal dos Estados e do Distrito Federal e altera as Leis Complementares no 101, de 4 de maio de 2000, e no 156, de 28 de dezembro de 2016.

4 LEI COMPLEMENTAR Nº 178, DE 13 DE JANEIRO DE 2021 - Estabelece o Programa de Acompanhamento e Transparência Fiscal e o Plano de Promoção do Equilíbrio Fiscal; altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a Lei Complementar nº 156, de 28 de dezembro de 2016, a Lei Complementar nº 159, de 19 de maio de 2017, a Lei Complementar nº 173, de 27 de maio de 2020, a Lei nº 9.496, de 11 de setembro de 1997, a Lei nº 12.348, de 15 de dezembro de 2010, a Lei nº 12.649, de 17 de maio de 2012, e a Medida Provisória nº 2.185-35, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências.

CABE DESTACAR OS SEGUINTE MECANISMOS PREVISTOS NO PROPAG:

- Possibilidade de amortização extraordinária do saldo devedor antes da assinatura da renegociação;
- O abatimento da dívida junto à União se dará por meio de diversos mecanismos de transferências de ativos, como por exemplo: transferência de empresas estatais, cessão União de bens imóveis, transferências de recebíveis futuros, como Dívida Ativa e Royalties, entre outros;
- Possibilidade de juros reais igual a zero, um ou dois por cento, vinculada a contrapartidas dos estados: (1) Amortização Extraordinária citada acima; (2) Investimentos nas áreas de educação profissional técnica de nível médio, nas universidades estaduais, infraestrutura para universalização do tempo integral, infraestrutura de saneamento, habitação, adaptação às mudanças climática, transporte ou segurança; e (3) Transferência ao Fundo de Equalização Federativa;
- Os valores da dívida apurados após a realização dos pagamentos com ativos, serão refinanciados em até 360 meses;
- A redução da dívida será contabilizada na data de transferência dos ativos;
- Os Estados que estão sob o Regime de recuperação Fiscal terão a possibilidade de pagar de forma escalonada as prestações nos primeiros 5 anos, sem terem esses saldos reajustados.

Considerado o normativo com as mudanças mais abrangentes sobre a questão da dívida pública dos entes subnacionais desde 2014 – quando houve a edição da Lei Complementar n.º 148, que trocou os indexadores dos contratos de refinanciamento da dívida pública à época, a Lei Complementar n.º 212/2025 pode se tornar um importante instrumento dos entes subnacionais na busca do equilíbrio fiscal efetivo e sustentável.

Importante registrar que até a mudança dos indexadores dos contratos de refinanciamento da dívida pública em 2014, quando passou a valer a correção monetária

pelo IPCA e juros calculados à taxa de 4% ao ano – cujos encargos ficaram limitados à taxa Selic, os contratos vigentes até então seguiam o regramento estabelecido na Lei n.º 9.496/1997, que, via de regra, seguiam três pilares fundamentais: trinta anos de contrato; atualização monetária pelo IGP-DI e juros acrescidos de 6% ao ano; e limite de comprometimento da Receita Líquida Real de até 13%.

Ou seja, o amplo comprometimento da receita dos estados, assim como o cenário desafiador para o IGP-DI a partir dos anos 2000, criavam condições adversas para o efetivo cumprimento dos dispositivos contratuais em conjunto à continuidade da prestação adequada dos serviços públicos à população.

Salienta-se que os desafios citados acima se mostravam ainda maiores para um grupo determinado de estados, aqueles que detinham grande parcela de dívida mobiliária nos contratos de refinanciamento nos anos 90, os mais endividados em termos absolutos. Ademais, esses mesmos estados – SP, RJ, MG e RS, mais dependentes de suas receitas próprias em termos relativos, observaram um crescimento das mesmas bem abaixo do comportamento observado em diversos outros estados desde o início dos anos 2000.

Não obstante, esses mesmos estados seguem como os mais endividados, em termos absolutos, e três deles estão atualmente sob o Regime de Recuperação Fiscal (RJ, MG e RS).

Logo, o refinanciamento dos termos da dívida pública conforme verificado no PROPAG – IPCA + 0%, IPCA + 1% ou IPCA + 2%, a depender das condições iniciais incorridas por cada estado, pode ser de grande valia para os entes subnacionais, em especial aqueles que estão sob o Regime de Recuperação Fiscal atualmente.

Elaboração:

Fabio Pontes, Eduardo Brandão e Karine Vargas

Supervisão e coordenação:

Karine Vargas e Rodrigo Rodriguez

Site: www.observatorioofip.com

Instagram: @observatorioofip

E-mail: observatoriodefinancaspublicas@gmail.com